

**Anforderungen an die Gültigkeit von Volksinitiativen.  
Prüfung des Reformbedarfs  
Bericht der Staatspolitischen Kommission des Ständerates**

vom 20. August 2015

---

---

## Zusammenfassung

*Das Instrument der Volksinitiative erfreut sich grosser Beliebtheit. Es werden nicht nur zahlreiche Volksinitiativen eingereicht und zur Abstimmung gebracht, sondern diese sind in der Volksabstimmung auch markant erfolgreicher als früher. Dies ist ein erfreuliches Zeugnis einer gelebten Demokratie.*

*Die Umsetzung angenommener Verfassungsbestimmungen ist indes nicht immer einfach. In mehreren Fällen erwies es sich als schwierig, gesetzliche Konkretisierungen zu finden, welche den Anforderungen des Rechtsstaates und völkerrechtlichen Verpflichtungen entsprechen. Auf der anderen Seite zeigen Initiantinnen und Initianten häufig wenig Verständnis für die Komplexität einer korrekten Umsetzung einer Verfassungsbestimmung und drängen auf eine rasche Umsetzung gemäss ihren Vorstellungen.*

*Die Beliebtheit des Instrumentes der Volksinitiative stellt somit nicht nur eine Herausforderung für den Gesetzgeber dar, sondern auch für die direkte Demokratie selber. Die häufig hart geführten Diskussionen über die Umsetzungsgesetzgebungen gehören zwar durchaus zum normalen politischen Prozess, können aber bei den Stimmbürgerinnen und Stimmbürgern den Eindruck erwecken, Volksinitiativen würden nicht korrekt umgesetzt. Auch ist es problematisch, wenn dem Volk Initiativen zur Abstimmung vorgelegt werden, deren Wortlaut eine striktere Umsetzung verheisst, als aufgrund rechtsstaatlicher oder völkerrechtlicher Rahmenbedingungen möglich ist. Das Vertrauen in das Instrument könnte dadurch gemindert werden.*

*Vor diesem Hintergrund hat die Staatspolitische Kommission (SPK) des Ständerates geprüft, ob die Anforderungen an die Gültigkeit von Volksinitiativen ergänzt werden sollten. Dabei hat sich gezeigt, dass die heute geltenden Gründe für die Ungültigerklärung einer Volksinitiative sich durchaus bewährt haben. Sie sollten nicht ergänzt werden durch weitere Gründe, welche nicht präzise genug formuliert werden können und somit Spielraum für eine politische, statt rechtliche Beurteilung der Gültigkeit bieten. In zwei Punkten könnte die Kommissionsmehrheit sich jedoch eine Ergänzung bzw. Präzisierung der Ungültigkeitsgründe vorstellen:*

- Neu sollen auch Volksinitiativen als ungültig erklärt werden, welche rückwirkende Bestimmungen enthalten.*
- Die Kriterien für die Anwendung des bereits geltenden Kriteriums der Einheit der Materie sollen in der Praxis strenger angewendet bzw. die entsprechenden Kriterien im Gesetz präziser formuliert werden.*

*Im Weiteren sieht die Kommission drei weitere Massnahmen:*

- Neu soll im Parlamentsgesetz vorgesehen werden, dass die Fristen für die parlamentarische Behandlung einer Volksinitiative, welche eine Verfassungsbestimmung ändern will, deren Frist für die gesetzliche Umsetzung noch nicht abgelaufen ist, erst mit dem Ablauf dieser Frist zu laufen beginnen. Damit soll dem Gesetzgeber die Umsetzung einer Verfassungsbestimmung ermöglicht werden, ohne dass er gleichzeitig auch schon zu einer weiteren Initiative zu dieser Verfassungsbestimmung Stellung nehmen muss.*

- 
- *Neu sollen Initiativkomitees die Möglichkeit haben, dass ihre Volksinitiative einer unverbindlichen formell- und materiellrechtlichen, nicht wie bisher bloss formellen Vorprüfung unterzogen wird.*
  - *Die Texte von Erlassen, welche die Bundesversammlung als indirekte Gegenentwürfe zu Volksinitiativen erarbeitet hat, sollen zur Information in den Abstimmungserläuterungen des Bundesrates publiziert werden.*

*Eine Minderheit der Kommission sieht hingegen keinen Handlungsbedarf und spricht sich gegen die Ausarbeitung entsprechender gesetzlicher Änderungen aus.*

*Der vorliegende Bericht wurde von der Kommission mit 10 zu 0 Stimmen bei 1 Enthaltung verabschiedet.*

# Bericht

## 1 Einleitung

Seit Bestehen des Instruments der Volksinitiative (1891) sind Volk und Ständen 200 Initiativen zur Abstimmung unterbreitet worden. Gut ein Drittel dieser Volksabstimmungen fand in diesem Jahrhundert statt, also in den letzten 15 Jahren, was auf die grosse Beliebtheit dieses Instrumentes in jüngster Zeit hinweist.<sup>1</sup> Noch markanter ist die Zunahme von Volksinitiativen, welche in der Abstimmung erfolgreich waren: Von den 200 Volksinitiativen wurden insgesamt 22 von Volk und Ständen angenommen, wobei seit der Jahrtausendwende 10 erfolgreich waren.

Dies ist eine durchaus erfreuliche Entwicklung. Sie zeigt, dass Bürger und Bürgerinnen sich in den politischen Prozess direkt einbringen wollen und auch können. Die erhöhten Erfolgchancen von Volksinitiativen beweisen die Wirksamkeit des Instruments. Zudem kann auch festgestellt werden, dass nicht nur in der Volksabstimmung erfolgreiche Volksinitiativen Wirkung entfalten, sondern dass häufig auch an der Urne nicht erfolgreiche oder zurückgezogene Volksinitiativen den politischen Prozess zu beeinflussen vermögen, indem sie die Gesetzgebungstätigkeit des Parlamentes mitprägen.

Doch der erfolgreiche Gebrauch der Volksinitiative hat auch Schattenseiten. Auch wenn die positiven Wirkungen des Instruments auf das Vertrauen der Bürger und Bürgerinnen in das politische System unbestritten sind, können einzelne Erfahrungen mit Volksinitiativen in jüngerer Zeit auch das Gegenteil bewirken.

Dabei sind zwei Problemkreise hervorzuheben:

- Das Vertrauen in das Instrument kann dann Schaden nehmen, wenn eine Volksinitiative mehr verspricht, als bei der gesetzlichen Umsetzung aufgrund völkerrechtlicher Verpflichtungen, der Beachtung der Grundrechte und der Grundsätze des Rechtsstaates eingehalten werden kann. So war die Bundesversammlung in letzter Zeit zum Beispiel wiederholt mit Volksinitiativen konfrontiert, welche den richterlichen Behörden bei der Beachtung rechtsstaatlicher Grundsätze keinen Spielraum mehr lassen wollten. Die Versuche der Bundesversammlung, den rechtsstaatlichen Rahmen bei der gesetzlichen Umsetzung zu wahren, stossen nicht selten auf Unmut der Initianten und Initiantinnen.
- Auch ist es nicht im Interesse der Stimmbürgerinnen und Stimmbürger, wenn mit einer Volksinitiative verschiedene Fragestellungen verknüpft werden. Um eine unverfälschte Willensbildung zu ermöglichen, soll den Stimmbürgerinnen und Stimmbürgern eine klar mit Ja oder Nein zu beantwortende Fragestellung unterbreitet werden. Hier kann gefragt werden, ob die Bundesversammlung bei der Beurteilung des bereits bestehenden Gül-

<sup>1</sup> Diese Zahlen entsprechen aber auch der zunehmenden parlamentarischen Aktivität, hat doch die Zahl der Erlasse des Parlamentes, aber auch der parlamentarischen Vorstösse und Initiativen ebenso zugenommen (vgl. dazu ausführlich Bühlmann Marc: Semidirekte Demokratie als Spiel. Zum Verhältnis zwischen Bürgerschaft und Parlament, in: Parlament-Parlement-Parlamento 1/2015, 4ff.).

tigkeitserfordernisses der Beachtung der Einheit der Materie strengere Kriterien anwenden soll.

Für die Kommission hat sich deshalb die Frage gestellt, ob zusätzliche Anforderungen an die Gültigkeit von Volksinitiativen gestellt werden sollen. Konkret soll geprüft werden, ob weitere Gültigkeitsanforderungen in die Verfassung aufgenommen werden sollen und ob bestehende Kriterien präzisiert bzw. strenger angewendet werden sollen. Die Kommission hat hierzu umfassende Abklärungen getroffen und zahlreiche Experten angehört.

Nachfolgend sollen zuerst die früheren und aktuellen Diskussionen betreffend die Ungültigkeit von Volksinitiativen dargestellt werden, dann in einem weiteren Kapitel die Ergebnisse aus den Anhörungen der Experten, um schliesslich die Schlussfolgerungen und Reformvorschläge der Kommission darzulegen.

## **2 Bisher geführte Diskussionen**

### **2.1 Diskussionen über die heute geltenden Gründe für eine Ungültigerklärung**

#### **2.1.1 Einheit der Materie**

Artikel 139 Absatz 3 BV nennt die Einheit der Form und die Einheit der Materie als zwei Kriterien, die erfüllt sein müssen, damit eine Volksinitiative gültig erklärt werden kann. Artikel 75 Absatz 2 des Bundesgesetzes über die politischen Rechte konkretisiert das Kriterium der Einheit der Materie dahingehend, dass die Einheit der Materie dann gewahrt ist, wenn zwischen den einzelnen Teilen einer Initiative ein sachlicher Zusammenhang besteht.

Bisher wurden zwei Volksinitiativen aufgrund der Nichterfüllung des Kriteriums der Einheit der Materie ungültig erklärt: 1977 wurde die Volksinitiative „Gegen Teuerung und Inflation“ (BBl 1977 III 919) ungültig erklärt, weil sie verschiedene soziale Grundrechte mit weitgehenden wirtschaftspolitischen Kompetenzen des Bundes verband. 1995 wurde die Volksinitiative „Für weniger Militärausgaben und mehr Friedenspolitik“ (BBl 1995 III 570) ungültig erklärt, weil sie die Reduktion der Ausgaben für die Landesverteidigung mit dem Einsatz der gesparten Mittel für Friedenspolitik, Sozialversicherung und Umstrukturierung der Rüstungsbetriebe verknüpfte.

Jüngst zu Diskussionen Anlass gab die Volksinitiative „Stopp der Überbevölkerung – zur Sicherung der natürlichen Lebensgrundlagen“. Anträge zur Ungültigerklärung der Ecopop-Initiative scheiterten jedoch in den Räten (AB 2014 S 284, AB 2014 N 1037). Es wurde argumentiert, die beiden vorgeschlagenen Massnahmen – Begrenzung der Einwanderung in die Schweiz und Familienplanung in Entwicklungsländern – seien zu verschieden. Dagegen wurde jedoch argumentiert, dass die Einheit dadurch gewahrt sei, indem ein einheitliches Ziel – die globale Stabilisierung der Bevölkerungszahl – verfolgt werde.

Schliesslich ist darauf hinzuweisen, dass das Gebot der Einheit der Materie auch bei Verfassungsvorlagen, welche von den Behörden ausgearbeitet werden, gegeben sein muss: Artikel 194 Absatz 2 BV sieht vor, dass jede Teilrevision der Bundesverfas-

sung, sei sie vom Volk verlangt oder von der Bundesversammlung beschlossen, die Einheit der Materie wahren muss und die zwingenden Bestimmungen des Völkerrechts nicht verletzen darf. Denn auch bei Vorlagen der Bundesversammlung muss die unverfälschte Stimmabgabe der Stimmbürgerinnen und Stimmbürger gewährleistet sein. Auch hier hat die Bundesversammlung bisher eine grosszügige Praxis verfolgt: Es sei auf Artikel 106 Absatz 2 BV verwiesen, wonach der Bund eine Spielbankenabgabe erheben darf, welche für die Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung verwendet wird. Auch wenn hier der Verwendungszweck der Steuer sachlich in keinem Zusammenhang mit der Steuer steht, wurde die Einheit der Materie nicht in Frage gestellt.

## **2.1.2 Zwingende Bestimmungen des Völkerrechts**

Gemäss Artikel 139 Absatz 3 BV ist eine Volksinitiative zudem dann als ungültig zu erklären, wenn sie zwingende Bestimmungen des Völkerrechts verletzt. Dieses Kriterium wurde erst mit der Totalrevision der BV von 1999 rechtlich verankert, wurde jedoch in der Praxis schon vorher anerkannt. So wurde - als bisher erstes und einziges Beispiel - 1996 die Volksinitiative „Für eine vernünftige Asylpolitik“ ungültig erklärt wegen Verstosses gegen das Prinzip des „Non-Refoulement“ (BBI 1996 I 1355).

### **2.1.2.1 Diskussionen bei der Behandlung der „Durchsetzungsinitiative“**

In der Volksinitiative „Zur Durchsetzung der Ausschaffung krimineller Ausländer (Durchsetzungsinitiative)“ werden in einer Bestimmung die Bestandteile des zwingenden Völkerrechts abschliessend aufgezählt. Gemäss Auffassung des Bundesrates ist die von den Initianten vorgenommene Definition des Begriffs des „zwingenden Völkerrechts“ enger als diejenige des völkerrechtlichen ius-cogens-Begriffes. Zwar beinhalten die Normen des ius cogens nach Auffassung des Bundesrates kein Verbot, über Verfassungsänderungen abzustimmen, die diesem widersprechen. Indessen können Verfassungsänderungen, die ius cogens verletzen, keine Wirkung entfalten, weshalb in solchen Fällen eine Ungültigerklärung naheliegend und im geltenden Schweizer Verfassungsrecht auch so vorgesehen ist (BBI 2013 9469). Der Bundesrat beantragte deshalb den Räten, diese Definition des zwingenden Völkerrechts in der Volksinitiative als nicht gültig zu erklären. Die Räte folgten diesem Antrag auf Tei lungungültigkeitserklärung am 20. März 2014 bzw. am 10. Dezember 2014 (AB 2014 N 532, AB 2014 S 1269).

### **2.1.2.2 Definition des zwingenden Völkerrechts**

Die Frage, ob der Begriff des „zwingenden Völkerrechts“ in der Verfassung selbst zu definieren sei, wurde im Nationalrat auch aufgrund einer parlamentarischen Initiative diskutiert (09.466 Pa.Iv. Fraktion V. Definition des zwingenden Völkerrechts). Mit der parlamentarischen Initiative wurde eine Definition in Artikel 139 BV vorgeschlagen. Der Nationalrat sprach sich mit 117 zu 56 Stimmen gegen die Initiative

aus (AB 2010 N 1547). Es wurde argumentiert, dass es sich beim zwingenden Völkerrecht um Normen handle, die im Interesse aller Staaten oder der Staaten einer bestimmten Region gelten. Das zwingende Völkerrecht sei ein historisch gewachsenes Gebilde aus internationalen Rechtsnormen, aus internationaler Rechtsanwendung und internationalem Gewohnheitsrecht. Somit könne es keine juristische präzise Definition des Begriffes geben.

In der Praxis und heute auch in einem grossen Teil der Lehre wird davon ausgegangen, dass der Begriff der zwingenden Bestimmungen des Völkerrechts über das völkerrechtliche *ius cogens* hinausweist: In seiner Botschaft zur Durchsetzungsinitiative verweist der Bundesrat auch auf die notstandsfesten Garantien der EMRK und des UNO-Pakts II als landesrechtlich begründete Bestandteile des zwingenden Völkerrechts. (BBl 2013 9470).

Eine von einem Teil der Lehre aufgestellte Forderung besteht darin, von einem „faktisch zwingenden Völkerrecht“ auszugehen, indem unkündbare oder einem Rücktritt nur beschränkt zugängliche Verträge als faktisch zwingend zu betrachten wären. Bundesrat und Parlament haben sich bisher gegen eine weiter gehende Auslegung des Begriffes „der zwingenden Bestimmungen des Völkerrechts“ ausgesprochen.

## **2.2 Diskussionen über die Einführung weiterer Gründe für eine Ungültigkeitserklärung**

### **2.2.1 Beachtung von Grundrechten und Völkerrecht**

#### **2.2.1.1 Diskussionen im Rahmen der Behandlung der parlamentarischen Initiative Vischer 07.477**

Die Räte haben sich u.a. aufgrund einer parlamentarischen Initiative (07.477 Pa.Iv. Vischer. Gültigkeit von Volksinitiativen) intensiv mit der Frage der Ergänzung der Gründe für eine Ungültigerklärung auseinandergesetzt. Die Initiative forderte eine Änderung der Bundesverfassung, wonach eine Volksinitiative dann ungültig sei, wenn sie materiell gegen den Grundrechtsschutz und gegen Verfahrensgarantien des Völkerrechts verstösst.

Obwohl die im Rahmen der Vorprüfung angehörten Experten sich skeptisch gegenüber einer Ergänzung der Ungültigkeitsgründe äusserten, fand die Initiative in der SPK-NR eine knappe Mehrheit. Die SPK-SR sah dies anders, so dass schliesslich die Räte entschieden: Der Nationalrat gab der Initiative am 11. März 2009 mit 96 zu 72 Stimmen Folge, der Ständerat gab ihr hingegen am 20. September 2011 ohne Gegenantrag keine Folge (AB 2009 N 294, AB 2011 S 851). Die vorberatende SPK-SR äusserte sich kritisch gegenüber zusätzlichen Ungültigkeitsgründen: Sie war der Ansicht, dass diese wohl kaum präzise genug gefasst werden könnten und dadurch grosse Unsicherheiten entstehen würden. Die Kommission gab der Hoffnung Ausdruck, dass die im Bericht des Bundesrates vom 30. März 2011 (vgl. unten Ziff. 2.2.1.3) skizzierten Vorschläge besser geeignet sein würden, die Problematik von völkerrechtswidrigen Volksinitiativen anzugehen.

### 2.2.1.2

## Der Bericht des Bundesrates vom 5. März 2010

In Erfüllung zweier Postulate unterbreitete der Bundesrat am 5. März 2010 einen umfassenden Bericht zum Verhältnis von Völkerrecht und Landesrecht (BBl 2010 2187). Darin hat er die nachfolgenden Varianten zur Erweiterung der Ungültigkeitsgründe untersucht:

1. „Verletzung von Bestimmungen des Völkerrechts, die für die Schweiz von vitaler Bedeutung sind“ als weiterer Ungültigkeitsgrund. Dadurch könnten völkerrechtliche Regeln berücksichtigt werden, denen sich die Schweiz aus politischen Gründen de facto nicht entziehen kann. Der Bundesrat beurteilte dieses Kriterium selbst dann als unpraktikabel, wenn das Bundesgericht für die Prüfung zuständig wäre: Es ist schwer vorstellbar, auf welche Kriterien abgestützt werden müsste zur Beurteilung der Frage, ob eine völkerrechtliche Norm von "vitaler Bedeutung" sei.

2. „Verletzung internationaler Menschenrechtsgarantien“ als weiterer Ungültigkeitsgrund (wie von der pa.Iv. Vischer gefordert). Eine solche Bestimmung würde etwa ermöglichen, Volksinitiativen, welche gegen die EMRK verstossen, als ungültig zu erklären. Im Bericht des Bundesrates wird auch dieser Vorschlag kritisch beurteilt: Welche völkerrechtlichen Normen sollten darunter fallen? Gehören wirtschaftlich-soziale Grundrechte auch dazu? Kommt hinzu, dass die in internationalen Verträgen garantierten Rechte durch internationale Organe weiter entwickelt werden. Die so entwickelte Praxis würde dann eine Schranke des Initiativrechts darstellen.

3. Neben dem zwingenden Völkerrecht könnten weitere internationale Bestimmungen aufgeführt werden, die für Volksinitiativen oder Verfassungsänderungen generell eine Schranke darstellen sollen. So könnten z.B. Verträge wie die EMRK, der UNO-Pakt II oder das WTO-Abkommen aufgelistet werden und dagegen verstossende Volksinitiativen als ungültig erklärt werden. Der Bundesrat erachtete diesen in einem Postulat der SPK-NR gemachten Vorschlag als nicht umsetzbar: Indem gewisse Verträge aufgelistet würden und andere nicht, würde den aufgelisteten quasi ein Vorrang zukommen. Es müsste auch die Frage gestellt werden, ob alle Bestimmungen dieser Verträge eine Schranke für die schweizerische Verfassungsrevision darstellen würden, was sehr weitgehende Konsequenzen haben könnte, zumal auch die richterliche Weiterentwicklung dieser Verträge berücksichtigt werden müsste (vgl. Ziff. 2).

4. „Rechtliche oder politische Undurchführbarkeit“ als weiterer Ungültigkeitsgrund. Heute wird in der Praxis nur die faktische Undurchführbarkeit als Ungültigkeitsgrund anerkannt. Der Bundesrat beurteilte die Aufnahme solch unbestimmter Kriterien wie „rechtlich“ oder „politisch undurchführbar“ in die Verfassung als unhaltbar. Für die Beurteilung solcher Kriterien sei klar das politische Ermessen ausschlaggebend.

Zusammenfassend hielt der Bericht fest, dass Lösungen, welche den Problemen mit völkerrechtswidrigen Volksinitiativen durch eine Änderung der materiellen Gültigkeitsvoraussetzungen begegnen wollen, zwar auf den ersten Blick verlockend erscheinen mögen, jedoch bei genauerer Betrachtung zahlreiche rechtliche und politische Probleme aufwerfen.



### **2.2.1.3**

#### **Der Zusatzbericht des Bundesrates vom 30. März 2011**

In einem Zusatzbericht zum Bericht vom März 2010 präsentierte der Bundesrat dann doch einen Vorschlag, mit dem er dem Problem völkerrechtswidriger Volksinitiativen begegnen wollte (BBl 2011 3613). Konkret schlug er vor, dass Volksinitiativen auch den „Kerngehalt der Grundrechte“ zu beachten haben. Diese Lösung hat den Vorteil, dass sie sich auf das geltende schweizerische Verfassungsrecht abstützt und nicht auf internationale Verträge Bezug nimmt. Es wird auch nicht mit unbestimmten Rechtsbegriffen gearbeitet, sondern mit einem verfassungsmässig verankerten Begriff (Art. 36 Abs. 4 BV). Der Kerngehalt der Grundrechte stellt eine Schranke für den Gesetzgeber dar, neu sollte sie auch für den Verfassungsgeber gelten. Trotz der Abstützung auf landesrechtliche Grundwerte kann mit dieser Lösung auch die Problematik der völkerrechtswidrigen Volksinitiativen etwas entschärft werden, da sich diese Grundwerte häufig mit wichtigen völkerrechtlichen Garantien decken.

Der Bundesrat hat zudem geprüft, ob das Diskriminierungsverbot als zusätzliche materielle Schranke in Artikel 139 Absatz 3 aufgenommen werden soll. Würde das Diskriminierungsverbot als weitere Schranke aufgenommen, könnten weitere potenzielle Konflikte zwischen Völkerrecht und neu geschaffenen Verfassungsrecht vermieden werden. Allerdings wäre damit eine zusätzliche Beschränkung des Initiativrechts verbunden. Zudem steht das Diskriminierungsverbot nicht auf der gleichen Ebene wie der vor staatlichen Eingriffen absolut geschützte Bereich des Kerngehalts der Grundrechte.

### **2.2.1.4**

#### **Die Motion der Staatspolitischen Kommission des Nationalrates (11.3468)**

Der Vorschlag für die Ergänzung der Ungültigkeitsgründe mit der Verletzung des Kerngehalts der Grundrechte stiess in der SPK-NR auf offene Ohren: Die Kommission reichte am 19. Mai 2011 eine Motion ein, mit welcher sie den Bundesrat beauftragte, eine Vorlage auszuarbeiten, welche diesen Vorschlag – zusammen mit einer nichtbindenden materiellen Vorprüfung – umsetzt. Der Nationalrat stimmte dieser Motion mit 99 zu 59 Stimmen zu (AB 2011 N 2169). Die Kommission des Ständerates zeigte sich skeptischer und reichte eine Motion ein, welche sich auf die Massnahme der nichtbindenden Vorprüfung beschränkte (11.3751). Der Motion des Nationalrates, welche auch die Ungültigkeitsgründe ergänzen wollte, stimmten sowohl die SPK-SR wie auch der Ständerat zu Beginn des Jahres 2012 nur mit Stichtenscheid ihrer Präsidenten zu (AB 2012 S 51).

### **2.2.1.5**

#### **Der Bericht des Bundesrates zur Abschreibung der Motionen (14.024)**

Gemäss der ihm überwiesenen Motionen arbeitete der Bundesrat eine Vorlage aus, welche sowohl die Vorschläge für eine Ergänzung der Ungültigkeitsgründe wie auch für eine nichtbindende materielle Vorprüfung rechtlich umsetzte (BBl 2014 2373). Er unterbreitete die entsprechenden Verfassungs- und Gesetzesänderungen am 15. März 2013 der Vernehmlassung. In der Vernehmlassung wurden gegen beide

Vorschläge gewichtige Einwände vorgebracht. Es wurde insbesondere die fehlende Wirksamkeit kritisiert: Der Begriff des grundrechtlichen Kerngehalts sei weitgehend deckungsgleich mit dem Begriff der zwingenden Bestimmungen des Völkerrechts. Zudem wurde der Begriff als zu unbestimmt und zu dynamisch kritisiert.

Der Bundesrat verzichtete in der Folge darauf, dem Parlament eine Vorlage zu unterbreiten und beantragt den Räten in seinem Bericht vom 19. Februar 2014 die Abschreibung der Motionen.

Die SPK-NR hat an ihrer Sitzung vom 12. August 2014 den Bericht behandelt und ist zum Schluss gekommen, dass es verfrüht wäre, die Motionen abzuschreiben. Sie hat das Geschäft sistiert, bis dass der Bundesrat seinen Bericht zum vom Nationalrat überwiesenen Postulat „13.3805 Fraktion RL. Klares Verhältnis zwischen Völkerrecht und Landesrecht“ unterbreitet hat. Dies hat der Bundesrat mit Datum vom 12. Juni 2015 getan, so dass die SPK-NR voraussichtlich ihre Beratungen hierzu im Herbst 2015 fortsetzen wird.

## **2.2.2 Verbot von rückwirkenden Bestimmungen**

### **2.2.2.1 Diskussionen bei einzelnen Beispielen**

In welchen Fällen enthält eine Volksinitiative rückwirkende Bestimmungen? Dass diese Frage nicht ganz einfach zu beantworten ist, zeigt sich schon darin, dass der Bundesrat in seiner Antwort vom 1. Februar 2012 auf die Interpellation 11.4111 der Fraktion RL nur ein Beispiel für eine angenommene Volksinitiative mit Rückwirkungsklauseln findet, die SPK-NR in ihrem Bericht vom 26. Februar 1993 (BBl 1993 II 204) hingegen deren zwei ausmacht. Einig scheint man sich darüber zu sein, dass die in der von Volk und Ständen am 6. Dezember 1987 angenommene Initiative „zum Schutz der Moore – Rothenthurm-Initiative“ enthaltende Bestimmung, wonach nach dem 1. Juni 1983 vorgenommene, dem Zweck der Initiative widersprechende Anlagen, Bauten und Bodenveränderungen zu Lasten der Ersteller abgebrochen oder rückgängig gemacht werden müssten, als rückwirkend zu bezeichnen ist. Die SPK-N nannte als weiteres Beispiel die am 23. September 1990 von Volk und Ständen angenommene Volksinitiative „Stopp dem Atomkraftwerkbau (Moratorium)“. Hier wurde in der Initiative festgelegt, dass Projekte für Atomkraftwerke, welche bis zum 30. September 1986 noch nicht bewilligt waren, als „neu“ zu bezeichnen seien und somit für 10 Jahre nach Annahme der Initiative keine Bewilligung erhalten.

Die Diskussion über Rückwirkungsklauseln in Volksinitiativen wurde zu Beginn der 1990er Jahre intensiv geführt. Dies vor dem Hintergrund von zwei damals hängigen, später abgelehnten Volksinitiativen „40 Waffenplätze sind genug – Umweltschutz auch beim Militär“ sowie „für eine Schweiz ohne neue Kampfflugzeuge“. Danach verlor das Thema an Brisanz und wurde erst wieder aktuell mit der Behandlung der Volksinitiative „Millionen-Erbschaften besteuern für unsere AHV (Erbchaftssteuerreform)“, welche vorsah, dass Schenkungen rückwirkend ab dem 1. Januar 2012 dem Nachlass angerechnet und somit steuerbar würden (AB 2014 S 903).

Alle die genannten Volksinitiativen wurden von der Bundesversammlung als gültig erklärt, weil die Bundesverfassung kein Verbot von rückwirkenden Bestimmungen in Volksinitiativen kennt.

### 2.2.2.2

#### **91.410 Pa.Iv. Behandlung von rückwirkenden Bestimmungen in Volksinitiativen**

In Umsetzung einer parlamentarischen Initiative des damaligen Nationalrats Zwingli (FDP, SG) unterbreitete die SPK-NR am 26. Februar 1993 einen Entwurf für eine Änderung der Bundesverfassung (BBl 1993 II 204). Die Kommission schlug vor, in der BV folgende Bestimmung festzuhalten: „Bestimmungen in Initiativbegehren, welche Wirkungen auf einen Zeitpunkt zurück entfalten, der vor Annahme des Begehrens durch Volk und Stände liegt, sind unzulässig“.

Die Kommission argumentierte, ein solches Rückwirkungsverbot sei notwendig, zum einen, weil es die Rechtssicherheit zu wahren gelte, zum andern, weil immer mehr Volksinitiativen eingereicht würden, die eigentlich Referenden darstellten (Initiativen gegen Kampfflugzeuge und Waffenplätze). Die Minderheit und der Bundesrat (Stellungnahme vom 7. April 1993, BBl 1993 II 222) argumentierten dagegen, es sei im Einzelfall häufig sogar unter Experten umstritten, ob eine Bestimmung als rückwirkend zu bezeichnen sei. Ein solcher Entscheid könne kaum der Bundesversammlung übertragen werden. Zudem könne praktisch jede Volksinitiative so redigiert werden, dass sie ohne Rückwirkungsklausel zu den gleichen Konsequenzen führe. Wer sich mit einer Volksinitiative z.B. gegen den Bau eines Nationalstrassenteilstücks wehren will, kann anstelle einer rückwirkenden Aufhebung des Baubeschlusses auch ein Verbot der Benützung dieser Strasse oder deren Abbruch verlangen.

Die Argumentation der Minderheit und des Bundesrates überzeugte den Ständerat, welcher am 16. Juni 1994 mit 19 zu 11 Stimmen nicht auf die Vorlage eintrat und diesen Beschluss am 3. Oktober 1995 bestätigte, womit die Vorlage gescheitert war (AB 1994 S 742, AB 1995 S 970).

### 2.2.2.3

#### **Verfassungsreform: Verzicht auf ein Rückwirkungsverbot im Reformpaket „Volksrechte“**

Bei der Behandlung der parlamentarischen Initiative Zwingli wurde sowohl vom Bundesrat wie auch im Ständerat darauf hingewiesen, man solle ein Rückwirkungsverbot nicht isoliert erlassen, sondern im Rahmen einer umfassenden Reform der Volksrechte. In seinem im Rahmen der Verfassungsreform in der Botschaft vom 20. November 1996 präsentierten Reformpaket „Volksrechte“ verzichtet der Bundesrat aber darauf, ein Verbot von rückwirkenden Bestimmungen in Volksinitiativen vorzusehen (BB 1997 I 447). Er argumentierte auch hier wieder mit der schwierigen Umsetzbarkeit (Definition der Rückwirkung, Bestimmung des Zeitpunkts, Umgebungsmöglichkeiten). Zudem verwies er auf die im Reformpaket vorgesehene Einführung eines Verwaltungs- und Finanzreferendums, welche die Bedeutung von rückwirkenden Bestimmungen verringern sollte.

Da dieses Reformpaket nicht erfolgreich war, fragte die Fraktion RL am 21. Dezember 2011 mit einer Interpellation nach, wie nun – nachdem die Einführung eines Verwaltungs- und Finanzreferendums gescheitert war – mit rückwirkenden Volksinitiativen umgegangen werden soll (11.4111 Ip. Fraktion RL). Gemäss seiner Antwort vom 1. Februar 2012 sah der Bundesrat nach wie vor keinen Hand-

lungsbedarf. Er verwies auf die geringe Anzahl Fälle und erachtete es nicht als opportun, solche Volksinitiativen Volk und Ständen vorzuenthalten. Vielmehr sollte in solchen Fällen die Ablehnung der Volksinitiative beantragt werden.

#### **2.2.2.4 14.471 Pa.Iv. Lustenberger. Keine Rückwirkungsklauseln in Volksinitiativen**

Vor dem Hintergrund der Volksinitiative „Millionen-Erbenschaften besteuern für unsere AHV (Erbchaftssteuerreform)“ reichte Nationalrat Lustenberger (C, LU) eine parlamentarische Initiative ein, welcher die SPK-NR am 26. März 2015 mit 9 zu 5 Stimmen bei 10 Enthaltungen Folge gab. Die Initiative verlangt ein Verbot von rückwirkenden Bestimmungen in Volksinitiativen. Es wurde argumentiert, die rückwirkende Auferlegung von Pflichten und Lasten schaffe Rechtsunsicherheit. Durch Rückwirkungsklauseln würde ein grundlegendes Prinzip des Rechtsstaates verletzt.

### **2.3 Diskussionen über das Vorprüfungs- und das Prüfungsverfahren**

#### **2.3.1 Das Vorprüfungsverfahren**

Mit ihren Motionen 11.3486 und 11.3751 (vgl. oben Ziff. 2.2.1.4 und 2.2.1.5) verlangten die beiden Staatspolitischen Kommissionen die Einführung einer „nichtbindenden materiellen Vorprüfung von Volksinitiativen bezüglich ihrer Gültigkeit vor Beginn der Unterschriftensammlung“. Der Bundesrat gab daraufhin eine Vorlage zur Änderung des Bundesgesetzes über die politischen Rechte in die Vernehmlassung: Danach würde das Initiativkomitee vor Beginn der Unterschriftensammlung eine – vom Bundesamt für Justiz und von der Direktion für Völkerrecht gemeinsam erarbeitete – rechtliche Stellungnahme zur Vereinbarkeit der eingereichten Volksinitiative mit dem Völkerrecht erhalten. Es würde sodann allein dem Initiativkomitee obliegen, was es mit dieser Stellungnahme anfangen will: Es könnte die Unterschriftensammlung mit verändertem oder mit unverändertem Text starten oder auf die Lancierung verzichten. Vor diesem Hintergrund wäre auch kein Beschwerdeverfahren vorzusehen. Hingegen wäre das Ergebnis der Stellungnahme zwecks Information der Stimmberechtigten auf den Unterschriftenbögen abzudrucken.

In der Vernehmlassung wurden verschiedene Kritikpunkte gegen den Vorschlag vorgebracht: Zum einen wurde argumentiert, dass Initiativkomitees sich kaum von einer solchen Stellungnahme von ihren Vorhaben abhalten lassen würden. Zum anderen wurde der Vermerk des Ergebnisses dieser Stellungnahme auf den Unterschriftenbögen auch als ungerechtfertigter Eingriff in die Wahl- und Abstimmungsfreiheit und als störend für den Prozess der Meinungsbildung bezeichnet. Auch wurde der hohe Verwaltungsaufwand für Initiativen, welche noch gar nicht in der Phase der Unterschriftensammlung sind, kritisiert.

Der Bundesrat verzichtete deshalb darauf, dem Parlament eine Vorlage zu unterbreiten, und beantragt die Abschreibung der Motionen (vgl. oben Ziff. 2.2.1.5).

## **2.3.2 Das Prüfungsverfahren**

### **2.3.2.1 Juristischer Entscheid vor Beginn der Unterschriftensammlung**

Das Verfahren zur Prüfung der Gültigkeit von Volksinitiativen wurde im Jahr 2011 im Nationalrat diskutiert: Der Rat sprach sich am 13. April mit 101 zu 47 Stimmen gegen die parlamentarische Initiative „09.521 Moret. Gültigkeit von Volksinitiativen. Juristischer Entscheid vor Beginn der Unterschriftensammlung“ aus. Die Initiative verlangte zum einen, dass der Entscheid über die Gültigkeit einer Volksinitiative vor Beginn der Unterschriftensammlung gefällt werden soll. Zum zweiten sollte nicht mehr die Bundesversammlung, sondern eine richterliche Instanz diesen Entscheid fällen. Die Initiatorin argumentierte, dass bereits ein langer demokratischer Prozess stattgefunden habe, wenn 100'000 Unterschriften gesammelt worden sind. Der Gültigkeitsentscheid sollte deshalb früher gefällt werden. Bei diesem Entscheid würden klare rechtliche Kriterien gelten, welche nicht durch eine politische Instanz geprüft werden sollten.

Im Nationalrat überzeugte jedoch die Argumentation, dass angesichts der grossen politischen Bedeutung einer Ungültigkeitserklärung einer Volksinitiative nach wie vor das Parlament diese Verantwortung übernehmen sollte. Zudem wurde es nicht als zweckmässig erachtet, wenn die aufwändige Prüfung der Gültigkeit für Volksinitiativen vorgenommen werden müsste, welche noch gar nicht zustande gekommen sind und hinter denen vielleicht nur Einzelpersonen stehen.

### **2.3.2.2 Vorschläge für den *Beizug* des Bundesgerichts**

In seinem Bericht vom 5. März 2010 (vgl. oben Ziff. 2.2.1.2) hat der Bundesrat auch den Vorschlag unterbreitet, dass die Bundesversammlung bei der Prüfung der Gültigkeit von Volksinitiativen das Bundesgericht konsultieren könnte. Allenfalls könnte die Bundesversammlung sogar zu einem Beizug des Bundesgerichts verpflichtet werden. Die Auskunft des Bundesgerichts wäre unverbindlich und es würde somit weiterhin in der alleinigen Zuständigkeit der Bundesversammlung liegen, endgültig über die Gültigkeit einer Initiative zu entscheiden. Beim Beizug des Bundesgerichts würde es sich quasi um das Einholen eines juristischen Gutachtens handeln. Mit der Möglichkeit eines konsultativen Beizugs des Bundesgerichts zur Gültigkeitsprüfung hat sich auch die SPK-SR im Rahmen der Erarbeitung des Reformpakets Volkrechte (99.436) befasst. In ihrem Bericht vom 2. April 2001 kam sie zum Schluss, dass ein solcher Beizug zu viele Nachteile hat (BBl 2001 4830). Sie sah darin einen zu grossen Eingriff in die Gewaltenteilung und die Gefahr einer Verpolitisierung der Rechtsprechung. Zudem würde es der Glaubwürdigkeit der Institutionen schaden, wenn Bundesgericht und Bundesversammlung zu unterschiedlichen Einschätzungen kämen.

Der Beizug des Bundesgerichts wurde auch schon anlässlich der Totalrevision der Bundesverfassung diskutiert. Im Rahmen des Reformpakets „Volkrechte“ hatte der Bundesrat damals vorgeschlagen, dass die Bundesversammlung bei Zweifel über die Gültigkeit einer Volksinitiative an das Bundesgericht gelangen soll, wobei der Entscheid des Bundesgerichts bindend gewesen wäre (BBl 1997 I 482f.). Dieser Vorschlag stiess bei den Verfassungskommissionen nicht auf offene Ohren. Es wurde

argumentiert, dass der Entscheid über die Gültigkeit einer Volksinitiative, auch wenn er sich auf rechtliche Kriterien abstützen muss, häufig auch eine politische Komponente enthält. In seinem Bericht vom 5. März 2010 äusserte sich mittlerweile auch der Bundesrat skeptisch gegenüber diesem Vorschlag: Ein solcher Beizug des Bundesgerichts käme einer teilweisen Einführung der Verfassungsgerichtsbarkeit gleich, während es für Bundesgesetze die Verfassungsgerichtsbarkeit nicht gibt.

### **3 Anhörungen von Experten**

Nach Analyse der bisherigen Diskussionen hat die Kommission einen Fragenkatalog zu verschiedenen im Parlament, in der Verwaltung und in der Literatur diskutierten Reformvorschlägen erarbeitet. Sie hat diesen Fragenkatalog verschiedenen Experten unterbreitet und diese am 22. Januar 2015 angehört. Angehört wurden folgende Personen:

Astrid Epiney, seit 1994 Professorin für Völkerrecht, Europarecht und schweizerisches öffentliches Recht an der Universität Fribourg

Andreas Glaser, seit 2013 Professor für Staats-, Verwaltungs- und Europarecht an der Universität Zürich, Mitglied der Direktion des Zentrums für Demokratie in Aarau

Ulrich E. Gut, Präsident Verein „Unser Recht“, Inhaber einer Beratungsfirma, Zürich

Andreas Kley, seit 2005 Professor für öffentliches Recht an der Universität Zürich

Jörg Künzli, seit 2010 Professor für Staats- und Völkerrecht an der Universität Bern

Wolf Linder, von 1987 bis 2009 Professor am Institut für Politikwissenschaft der Universität Bern

Giorgio Malinverni, von 1980 bis 2006 Professor an der Rechtsfakultät der Universität Genf und 2007 bis 2011 Richter am Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte

Vincent Martenet, seit 2005 Professor an der Rechtsfakultät der Universität Lausanne

Georg Müller, 1982 bis 2006 Professor für Staats- und Verwaltungsrecht an der Universität Zürich

Hans Georg Seiler, Bundesrichter

Martin Schubarth, Rechtsanwalt in Lausanne und ehemaliger Präsident des Bundesgerichts

Zwei am Datum der Anhörung verhinderte Experten haben eine schriftliche Stellungnahme abgegeben:

Andreas Auer, 2008 bis 2013 Professor für öffentliches Recht an der Universität Zürich, Gründungsdirektor des Zentrums für Demokratie in Aarau

Markus Müller, seit 2004 Professor für öffentliches Recht an der Universität Bern

Die Experten wurden gemäss dem ihnen unterbreiteten Fragenkatalog gebeten, zuerst eine Analyse der Situation und des allgemeinen Reformbedarfs zu machen, um dann die konkreten Reformvorschläge zu beurteilen.

### **3.1 Beurteilung der Situation und des Handlungsbedarfs**

#### **3.1.1 Analyse der Situation**

Verschiedene Experten relativieren anhand von historischen Beispielen die These der Zunahme von problematischen Volksinitiativen. Allgemein anerkannt wird jedoch die höhere Erfolgsquote von Initiativen, welche primär mit der Zunahme gesellschaftlicher Spannungen erklärt wird. Vermehrte Kollisionen mit dem internationalen Recht werden mit der enormen Zunahme völkerrechtlicher Verpflichtungen erklärt. Es wird auch eine Ausdehnung des Geltungsbereichs und eine Verpolitisierung der Grundrechte festgestellt. Verschiedene Experten verweisen auf die Tendenz, dass vermehrt auch in der Regierung vertretene Parteien Volksinitiativen zwecks Wählermobilisierung einsetzen.

Alle Experten sind der Ansicht, dass die Praxis der Bundesversammlung bei der Prüfung der Gültigkeit von Volksinitiativen den Anforderungen von Artikel 139 Absatz 3 BV entspricht. Mehrere Experten würden eine strengere Praxis bei der Anwendung des Kriteriums der Einheit der Materie begrüssen.

#### **3.1.2 Überprüfung von Artikel 139 Absatz 3 BV**

Eine grosse Mehrheit der Experten ist *skeptisch gegenüber einer rechtlichen Überprüfung von Artikel 139 Absatz 3 BV*. Einige Experten plädieren jedoch für eine konsequentere Anwendung der geltenden Kriterien. Mehrere Experten weisen darauf hin, dass eine Verfeinerung oder Ausweitung der Ungültigkeitskriterien dazu führen würde, dass diese durch die Bundesversammlung nicht mehr anwendbar wären. In diesem Fall müsste *das Bundesgericht die Prüfung übernehmen*. Ebenfalls wird von mehreren Experten darauf hingewiesen, dass neue materielle Schranken *genauso für die Behördenvorlagen gelten* sollten.

Zwei Experten sprechen sich eher für eine Überprüfung aus, wobei auch Skepsis vorhanden ist, ob eine taugliche und politisch realisierbare Lösung gefunden werden kann. Ein Experte spricht sich für eine umfassende Überprüfung des Systems der Volksrechte aus.

#### **3.1.3 Andere Reformen**

Von vielen Experten wird vorgeschlagen, dass die *Titelgebung* überprüft werden sollte. So sollten werbende Titel untersagt werden bzw. die Titelgebung ganz der Bundeskanzlei überlassen werden.

Im Weiteren wird eine bessere *Information* der Stimmbürger und Stimmbürgerinnen vorgeschlagen. Im Abstimmungsbüchlein könnte z.B. auf mögliche Kollisionen mit internationalem Recht oder mit Grundrechten hingewiesen werden. Ein Experte

schlägt vor, die Information nicht nur auf das Abstimmungsbüchlein zu beschränken.

Es wird der Vorschlag gemacht, dass *bereits im Initiativtext auf allenfalls notwendige Kündigungen völkerrechtlicher Verträge hingewiesen* wird. Ein Experte schlägt vor, mit der Abstimmung über die Verfassungsinitiative die Frage zu verbinden, ob ein bestimmter Vertrag gekündigt werden soll, wenn sich erweisen sollte, dass die neue Bestimmung damit nicht vereinbar ist. Ein weiterer Experte schlägt ein zweistufiges Verfahren vor: Wenn sich bei der Vorprüfung ergibt, dass eine Initiative gegen Völkerrecht verstösst, erhalten die Initianten Gelegenheit, die betroffenen Verträge und Vertragsbestimmungen klar aufzuführen. Unterlassen sie das, akzeptieren sie die völkerrechtskonforme Umsetzung. Nehmen sie aber die Ergänzungen vor und die Initiative wird angenommen, soll eine obligatorische Zweitabstimmung über die Kündigung der entsprechenden Verträge stattfinden. Ein analoges Verfahren könnte auch auf die Grundrechte und auf die Infragestellung von Prinzipien der Gewaltenteilung angewendet werden.

Eine angehörte Person schlägt die Beschränkung des Initiativrechts auf die Form der allgemeinen Anregung vor.

Vereinzelt werden auch die *Erhöhung der Unterschriftenzahlen* oder die *Einführung weiterer Volksrechte* vorgeschlagen.

### **3.1.4 Entwicklung in den Kantonen**

Es wird auf die Verfassungsgerichtsbarkeit in den Kantonen verwiesen, welche dort die Problematik verringert. Erwähnt wird auch das materielle Vorprüfungsverfahren in gewissen Kantonen sowie die Möglichkeit, Initiativen aufzuteilen.

## **3.2 Beurteilung konkreter Reformvorschläge**

### **3.2.1 Ergänzung von Artikel 139 Absatz 3 BV durch weitere Ungültigkeitsgründe**

Die zur Diskussion gestellten Kriterien (Verletzung des Kerngehalts der Grundrechte, Verletzung des Diskriminierungsverbots und Verletzung von grundlegenden Verfassungsprinzipien wie dem Grundsatz der Verhältnismässigkeit oder dem Rückwirkungsverbot) werden *von der grossen Mehrheit der Experten als ungeeignet* erachtet zur Ergänzung des Katalogs der Ungültigkeitsgründe. Die Begriffe seien viel zu unbestimmt und eher für die individuelle Rechtsanwendung geeignet. Wenn schon, so auch mehrere Experten, müsste die *Kompetenz zur Prüfung der Gültigkeit dem Bundesgericht übertragen* werden.

Eine angehörte Person ist der Ansicht, dass die *Verletzung des Diskriminierungsverbots* als Ungültigkeitsgrund aufgenommen werden könnte. Auch ein weiterer Experte zieht dieses Kriterium in Betracht, beurteilt es allerdings auch als nicht optimal, da er Umsetzungsschwierigkeiten sieht.

Ein Experte sieht am ehesten die Ergänzung durch ein *Rückwirkungsverbot*, welches noch am besten durch die Bundesversammlung gehandhabt werden könnte.



### 3.2.2 Einheit der Materie

Eine grosse Mehrheit der Experten spricht sich für *eine strengere Praxis bei der Anwendung des Kriteriums der Einheit der Materie* aus. Allerdings wird darauf hingewiesen, dass die Praxis des Bundesgerichts nur beschränkt als Massstab gelten könne, da auch das Bundesgericht nur selten eine Verletzung der Einheit der Materie annimmt. Es wird auch betont, dass die *gleichen Massstäbe auch für Behördenvorlagen* gelten müssen, was für Bundesrat und Parlament eine grosse Herausforderung darstellen könnte. Ein Experte hingegen ist für *weniger strenge Kriterien für Vorlagen der Behörden*, da diese höher demokratisch legitimiert seien als Initiativkomitees.

Eine Mehrheit spricht sich aber *gegen eine gesetzliche Verankerung von strengeren Kriterien* aus, da sich nur schwer generell-abstrakte Kriterien formulieren liessen. Eine angehörte Person erachtet eine gesetzliche Verankerung nicht als unbedingt notwendig; allerdings würde dadurch Transparenz hergestellt und das Volk könnte sich via Referendum dazu äussern.

Ein Experte erachtet die *bestehende Praxis als in sich konsistent* und verweist auch darauf, dass eine Übernahme der bundesgerichtlichen Praxis kaum viel ändern würde. Ein weiterer Experte ist der Ansicht, dass eine Verrechtlichung die Bundesversammlung überfordern würde. Für eine andere angehörte Person würde eine striktere Anwendung des Kriteriums kaum einen Beitrag zur Lösung der bestehenden Probleme leisten.

Das Instrument der *Teilung von Volksinitiativen stösst mehrheitlich auf Skepsis*. Es wird darauf hingewiesen, dass die Initianten versucht sein könnten, möglichst viel in eine Initiative zu packen, da sie so mit einer Unterschriftensammlung zu zwei Initiativen kommen.

### 3.2.3 Zwingende Bestimmungen des Völkerrechts

Eine überwiegende Mehrheit der Experten spricht sich *gegen eine Neudefinition und auch gegen eine erweiterte Interpretation des Begriffs „zwingende Bestimmungen des Völkerrechts“* aus. Der Begriff könne nicht landesrechtlich definiert werden und entwickle sich in der Praxis. Alle Experten sind zudem der Ansicht, dass die Beachtung der Verhältnismässigkeit nicht darunter fällt.

Ein Experte möchte den Begriff jedoch entweder in der Verfassung durch „die von der europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK) garantierten Menschenrechte“ ersetzen, oder den Begriff landesrechtlich autonom über das *ius cogens* hinaus interpretieren.

Für ein „*ius cogens plus*“ spricht eine weitere angehörte Person aus, indem sie wichtige Bestandteile des regionalen Völkerrechts (z.B. das Verbot der Todesstrafe) darunter subsumiert.

Ein anderer Experte leitet aus der Notstandsklausel des Uno-Pakts II ab, dass das zwingende Völkerrecht den kompletten *Ausschluss von Einzelfalllösungen* verbietet, soweit wir uns im Geltungsbereich eines Grundrechts befinden.

### **3.2.4 Harmonisierende Auslegung verschiedener Verfassungsbestimmungen**

Fast alle Experten sprechen sich gegen die rechtliche Verankerung des Prinzips der harmonisierenden Auslegung verschiedener Verfassungsbestimmungen aus.

Für die einen handelt es sich um ein wichtiges Prinzip, dessen Anwendung geboten ist. Die rechtliche Verankerung bringe jedoch keinen Mehrwert. Die anderen weisen darauf hin, dass das Prinzip nicht zu einer zu weit gehenden Auslegung der Bundesverfassung führen dürfe.

Ein Experte plädiert *für eine verfassungsrechtliche Klärung*, indem entweder die Gleichrangigkeit aller Verfassungsbestimmungen oder aber eine Hierarchie unterschiedlicher Verfassungsbestimmungen verankert wird.

### **3.2.5 Berücksichtigung des Verhältnismässigkeitsprinzips im Anwendungsfall**

Die meisten Experten sprechen sich gegen eine Ergänzung von Artikel 190 BV durch das Verhältnismässigkeitsprinzip aus.

Die einen sind der Ansicht, dass das Bundesgericht dieses Prinzip im Anwendungsfall bereits zu beachten habe. Andere würden eine Ergänzung von Artikel 190 BV durch dieses Prinzip als systemwidrig betrachten, da dieser Artikel Rechtsquellen nenne und nicht Rechtsprinzipien. Die Ergänzung würde Verwirrung stiften.

Ein Experte spricht sich für eine generelle Ausdehnung der Prüfungskompetenzen des Bundesgerichts aus und ein weiterer will Artikel 190 BV integral streichen.

### **3.2.6 Keine Gesetzesbestimmungen in der Bundesverfassung**

Eine grosse Mehrheit der Experten spricht sich *gegen neue Initiativformen und auch gegen die Beschränkung der Volksinitiative auf die Form der allgemeinen Anregung* aus. Die Gesetzesinitiative würde kaum genutzt werden, da sie einer Prüfung der Verfassungsmässigkeit unterliege. In der Beschränkung auf die Form der allgemeinen Anregung sehen die meisten Experten einen massiven Demokratieabbau. Es wird auch auf die Erfahrungen mit den Schwierigkeiten zur Umsetzung der „allgemeinen Volksinitiative“ hingewiesen. Zudem wird festgehalten, dass es keinen materiellen Verfassungsbegriff gebe, der Begriff „Verfassungswürdigkeit“ somit nicht definiert sei.

Einige Experten erachten Vorschläge als prüfenswert, welche die Umsetzung einer Verfassungsinitiative auf Gesetzesstufe ermöglichen.

Eine weitere angehörte Person spricht sich für eine Beschränkung des Initiativrechts auf die Form der allgemeinen Anregung aus. Es könne für die Initianten interessanter sein, ein Anliegen in allgemeiner Form einzubringen, welches anschliessend von der Bundesversammlung anwendungstauglich ausformuliert wird, als wenn ihre ausformulierte Initiative nicht umgesetzt wird.

### **3.2.7 „Durchsetzungsinitiativen“**

„Durchsetzungsinitiativen“ werden von mehreren Experten als *nicht legitim oder rechtsmissbräuchlich* kritisiert. Während aber die einen bezweifeln, ob solche Initiativen aufgrund der heutigen Rechtslage als ungültig erklärt werden können, meinen andere, dass solche Initiativen einen Rechtsmissbrauch darstellen und *als ungültig erklärt* werden könnten. Dies sei dann der Fall, wenn die Umsetzungsfrist der durchzusetzenden Initiative noch nicht abgelaufen sei.

Mehrere andere Experten erachten „*Durchsetzungsinitiativen*“ als *zulässig*. Andernfalls würden die Initianten von Anfang an detailreiche direkt anwendbare Initiativen formulieren.

## **4 Überlegungen der Kommission**

### **4.1 Punktuelle Verbesserungen, aber keine Überregulierung**

Die Anhörungen haben gezeigt, dass verschiedene Experten in verschiedenen Bereichen einen gewissen Handlungsbedarf sehen. Es wurden auch konkrete Reformvorschläge unterbreitet. Insgesamt überwog bei den Experten jedoch die Skepsis gegenüber rechtlichen Reformen. Es wurde darauf hingewiesen, dass die Volksrechte nicht überreguliert werden dürften.

So hat sich gezeigt, dass die Definition von neuen Ungültigkeitsgründen ein schwieriges Unterfangen ist. Neue Kriterien müssten rechtlich hinreichend präzise sein, so dass sie von der Bundesversammlung angewendet werden können, ohne dass sich diese dem Vorwurf der politischen Beurteilung der Gültigkeit einer Volksinitiative ausgesetzt sieht. Die Glaubwürdigkeit der politischen Institutionen steigt nicht, wenn der politische Prozess von endlosen Diskussionen über die Gültigkeit einzelner Initiativen geprägt ist. Im Vordergrund sollte die Diskussion um die inhaltlichen Forderungen der Initiativen stehen. Die Kommission schlägt hier deshalb auch nur eine bescheidene Ergänzung bzw. Präzisierung der Ungültigkeitsgründe vor (vgl. Ziff. 5.1 und 5.2).

Verschiedene Experten haben auf die Problematik von „Durchsetzungsinitiativen“ hingewiesen. Die Kommission sieht hier ebenfalls Handlungsbedarf, verzichtet aber auf einen radikalen Lösungsvorschlag, welcher in Richtung Ungültigerklärung solcher Initiativen geht. Hingegen können besondere Fristen für solche „Durchsetzungsinitiativen“ verhindern, dass der Gesetzgeber bereits eine neue Volksinitiative zum gleichen Thema behandeln muss, wenn er noch mit der Umsetzungsgesetzgebung zu einer früheren Initiative beschäftigt ist (Ziff. 5.3).

Mit zwei weiteren Massnahmen auf Gesetzesebene soll versucht werden, die Lancierung schwer umsetzbarer Volksinitiativen zu verhindern bzw. ihre Akzeptanz in der Volksabstimmung zu schmälern (Ziff. 5.4 und 5.5).

## **4.2 Grundsätzliche Überlegungen zur Umsetzung von Volksinitiativen**

Indem das Parlament in jüngerer Zeit vermehrt erfolgreiche Volksinitiativen umzusetzen hatte, ist dieser Prozess vermehrt in das Visier politischer Kritik geraten. Vor diesem Hintergrund ist es angebracht, ein paar grundsätzliche Überlegungen zu diesem Umsetzungsprozess anzubringen.

### **4.2.1 Volksentscheide bilden nur einen Bruchteil der politischen Entscheide**

Einige Volksentscheide haben in jüngerer Zeit zu grossen Diskussionen Anlass gegeben. Dabei darf nicht vergessen gehen, dass die überwiegende Anzahl politischer Entscheide vom Parlament und nicht vom Volk gefällt wird. Auch das Parlament steht, wenn es rechtsetzend tätig ist, vor der Herausforderung, dass es die Grundrechte, die grundlegenden rechtsstaatlichen Prinzipien, das Völkerrecht und die Einheit der Materie beachtet. Bei Reformen der Volksrechte sind deshalb auch immer die Auswirkungen auf die Rechtsetzungstätigkeit des Parlamentes zu beachten. Ein allzu enger rechtlicher Rahmen für die Zulässigkeit von Volksinitiativen schränkt auch den Handlungsspielraum der Bundesversammlung ein.

### **4.2.2 Die Umsetzung einer Volksinitiative geschieht in einem politischen Prozess**

Die rechtliche Umsetzung einer Volksinitiative ist kein rein technisches Unterfangen. Es gibt häufig nicht nur eine korrekte Umsetzung. Insbesondere kommt den Initianten und Initiantinnen nicht das Monopol zur Definition der richtigen Umsetzung zu: Das Parlament hat eine neue Verfassungsbestimmung umzusetzen und nicht eine Volksinitiative. Die Initianten und Initiantinnen mögen wissen, was sie mit ihrer Initiative beabsichtigt haben, aber sie können nicht beurteilen, was die Abstimmenden, welche der neuen Verfassungsbestimmung zugestimmt haben, damit für Umsetzungsvorstellungen verbunden haben. Die Umsetzung einer Verfassungsbestimmung stellt einen eigenen politischen Prozess dar, in welchem die verschiedenen politischen Akteure um eine mehrheitsfähige Lösung ringen. Die Mitwirkungsrechte des Volkes sind gewahrt, indem das Referendum gegen die Ausführungsgesetzgebung ergriffen werden kann.

### **4.2.3 Die Bundesverfassung ist immer als Gesamtes zu betrachten**

Einzelne Verfassungsbestimmungen sind nicht isoliert zu betrachten. Manche Verfassungsbestimmung steht in einem Widerspruch mit einer anderen. Grundrechte gelten nicht uneingeschränkt, sonst könnte es kaum staatliches Handeln geben. Artikel 36 BV sieht denn auch die Möglichkeit der Einschränkung von Grundrechten vor. Allerdings legt diese Bestimmung auch die Bedingungen für die Einschränkung von Grundrechten fest. Diese Bedingungen sind immer zu beachten. Ob sie in einem

konkreten Fall noch erfüllt sind, ob nun also z.B. eine bestimmte Regelung verhältnismässig ist oder der Kerngehalt eines Grundrechts nicht verletzt ist, hat der Gesetzgeber zu bestimmen.

#### **4.2.4 Volksentscheide sind wie alle politischen Entscheide temporäre Entscheide**

Die Bundesverfassung ist immer revidierbar. Eine von Volk und Ständen angenommene Verfassungsbestimmung kann mit einer neuen Volksabstimmung nicht nur geändert, sondern auch aufgehoben werden. Dies kann z.B. dann angezeigt sein, wenn sich keine sinnvolle Umsetzung für diese Verfassungsbestimmung findet. Dies ist z.B. geschehen mit der Volksabstimmung vom 27. September 2009, als der in der Volksabstimmung vom 9. Februar 2003 angenommene Artikel 139a BV, welcher die Einführung der allgemeinen Volksinitiative vorsah, wieder aufgehoben wurde (BBl 2008 2891 2907, AS 2009 6409). Die Räte hatten sich vergeblich um eine sinnvolle gesetzliche Umsetzung dieser Verfassungsbestimmung bemüht und schliesslich die Aufhebung derselben vorgeschlagen.

### **5 Konkrete Reformvorschläge**

#### **5.1 Verbot von rückwirkenden Bestimmungen in Volksinitiativen**

Rückwirkende Verfassungs- und Gesetzesänderungen stellen die Rechtssicherheit in Frage. Die Kommission erachtet es deshalb als gerechtfertigt, neben der Einhaltung der zwingenden Bestimmungen des Völkerrechts das Verbot von rückwirkenden Bestimmungen als zweite materielle Voraussetzung für die Gültigkeit von Volksinitiativen vorzusehen. So sollen echte Rückwirkungen, also die Anwendung von neuem Recht auf einen Sachverhalt, der sich unter altem Recht zugetragen und abschliessend verwirklicht hat, grundsätzlich verboten werden. Ob im Sinne der heutigen Rechtsprechung des Bundesgerichts gewisse Ausnahmen zulässig sein sollen, wird bei der Ausarbeitung der entsprechenden Verfassungsänderung zu prüfen sein. Es kann davon ausgegangen werden, dass bei Vorliegen von rückwirkenden Bestimmungen in Volksinitiativen mit dem Instrument der Teilungültigerklärung gearbeitet werden kann, so dass nicht ganze Volksinitiativen ungültig erklärt werden müssen. Ein Verbot von rückwirkenden Bestimmungen in Volksinitiativen wird auch eine Signalwirkung haben auf die rechtsetzende Tätigkeit der Behörden: Auch in Behördenvorlagen sollten rückwirkende Bestimmungen unterlassen werden.

Die Kommission ist sich der Einwände gegen ein Verbot von rückwirkenden Bestimmungen in Verfassungsbestimmungen bewusst. Allerdings ist die Ausgangslage heute eine etwas andere als noch 1993, als die Staatspolitische Kommission des Nationalrates eine Verfassungsänderung für ein Verbot von rückwirkenden Bestimmungen in Volksinitiativen ausgearbeitet hat (BBl 1993 II 204). Die damalige Diskussion war geprägt von Volksinitiativen, welche Infrastrukturprojekte betrafen (Bau von Waffenplätzen, Atomkraftwerken und Strassen). Heute finden sich rückwirkende Bestimmungen aber auch in einer Volksinitiative, welche das Steuerrecht betrifft (Volksinitiative „Millionen-Erbenschaften besteuern für unsere AHV (Erb-

schaftssteuerreform“). Gerade im Steuerrecht können rückwirkende Bestimmungen nicht nur zu grosser Rechtsunsicherheit, sondern auch zu grossen Vollzugsschwierigkeiten führen. Ein Rückwirkungsverbot würde hier durchaus positive Wirkung zeigen und könnte nicht so leicht umgangen werden wie bei Volksinitiativen betreffend die Rückgängigmachung von Infrastrukturvorhaben.

Die Kommission hat ebenfalls geprüft, ob das heute als ungeschriebenes Verfassungsrecht geltende Kriterium der „faktischen Undurchführbarkeit“ einer Volksinitiative auch in der Verfassung formell verankert werden soll. Es wird hier aber kein Handlungsbedarf gesehen: Es ist selbstverständlich, dass eine Volksinitiative, die offensichtlich nicht umgesetzt werden kann, ungültig erklärt wird.

Die Kommission hat deshalb mit 7 zu 4 Stimmen beschlossen, dem Beschluss der SPK-NR der parlamentarischen Initiative „14.471 Lustenberger. Keine Rückwirkungsklauseln in Volksinitiativen“ Folge zu geben, zuzustimmen. Nachdem die Kommission des Nationalrates der Initiative bereits am 26. März 2015 mit 9 zu 5 Stimmen bei 10 Enthaltungen Folge gegeben hatte, kann nun die entsprechende Verfassungsänderung ausgearbeitet werden.

Die Kommissionsminderheit ist der Ansicht, dass keine neuen materiellen Gründe für die Ungültigerklärung von Volksinitiativen in die Verfassung aufgenommen werden sollten, auch nicht ein Verbot von rückwirkenden Bestimmungen. Die Experten hätten in den Anhörungen deutlich aufgezeigt, dass die Bundesversammlung rasch an Grenzen stossen wird, wenn sie noch zusätzliche Anforderungen an die Gültigkeit prüfen muss. Selbst Rechtsexperten seien sich nicht immer ganz einig, wann eine echte Rückwirkung vorliegt. Die Bundesversammlung werde hier vor schwierigen Abgrenzungsproblemen stehen. Zudem habe sich bereits bei der Ausarbeitung einer entsprechenden Verfassungsbestimmung vor 20 Jahren gezeigt, dass Initianten und Initiantinnen durchaus Möglichkeiten hätten, ihre Anliegen so zu formulieren, dass zwar formell keine Rückwirkung vorliegt, der praktische Effekt aber derselbe ist. Schliesslich beeinträchtigten rückwirkende Bestimmungen in Volksinitiativen auch nicht die unverfälschte Stimmabgabe: Stört sich ein Stimmbürger oder Stimmbürgerin daran, dass eine neue Verfassungsbestimmung rückwirkend angewendet werden soll, dann könne er oder sie diese ablehnen.

## **5.2 Präzisierung des Kriteriums der Einheit der Materie**

Die Bundesversammlung hat bei der Prüfung der Gültigkeit von Volksinitiativen in der Regel eine sehr grosszügige Praxis angewendet, wenn es um das Kriterium der Einheit der Materie ging. Dabei wurde häufig argumentiert, dass man „in dubio pro populo“ entscheiden solle. Die SPK möchte hierzu festhalten, dass dieser Entscheidungsgrundsatz insofern falsch angewendet wurde, als dass die Bundesversammlung im Zweifelsfall nicht für „das Volk“, sondern für die Initianten entschied. Würde sie hingegen die Interessen des „Volkes“, also der Stimmbürgerinnen und Stimmbürger, in den Vordergrund stellen, dann müsste sie bei der Beurteilung der Einheit der Materie strenger sein. Die Einhaltung der Einheit der Materie soll nämlich den Abstimmenden die unverfälschte Stimmabgabe gemäss Artikel 34 BV ermöglichen. Die Abstimmenden sollten nicht gezwungen sein, sich mit Ja oder Nein zu einer Vorlage äussern zu müssen, welche unterschiedliche Forderungen enthält, die sachlich nicht zusammenhängen und die man durchaus unterschiedlich beurteilen kann.

Gemäss Artikel 75 Absatz 2 des Bundesgesetzes über die politischen Rechte (BPR, SR 161.1) ist die Einheit der Materie dann gewahrt, wenn zwischen den einzelnen Teilen einer Initiative ein sachlicher Zusammenhang besteht.

Die recht allgemein gehaltene Gesetzesbestimmung ist in der Praxis durch die Bundesversammlung zu präzisieren. Sie hat dies z.B. getan, indem zugestanden wurde, dass mit verschiedenen Massnahmen ein Ziel verfolgt werden kann. Die Kommission sieht hier Spielraum für die Entwicklung einer strengeren Praxis. Diese Praxis könnte mit einem Grundsatzbeschluss der Bundesversammlung angekündigt werden. Eine andere Möglichkeit bestünde darin, die recht allgemein gehaltenen Gesetzesbestimmungen in Artikel 75 Absatz 2 BPR zu präzisieren.

Diese Präzisierung könnte allenfalls dadurch erfolgen, indem die Anforderungen an den Einheitsbegriff in Leitsätzen ausgedrückt werden. So könnte der sachliche Zusammenhang z.B. dann bejaht werden, wenn die Regelungselemente der Vorlage in einer Zweck-Mittel-Relation stehen, oder ein und dasselbe Ziel verfolgen oder eine einheitliche Thematik betreffen.<sup>2</sup> Diese Aufzählung könnte ergänzt werden mit negativen Bedingungen: Demnach wäre die Einheit der Materie zu verneinen, wenn zwischen den einzelnen Teilen ein künstlicher, subjektiver oder rein politischer – d.h. abstimmungspsychologisch motivierter – Zusammenhang besteht. Diese Leitsätze könnten in Artikel 75 BPR kodifiziert werden, oder sie könnten in einem Grundsatzbeschluss des Parlamentes als künftige Wegweiser für die Praxis festgehalten werden.

Die Kommission hat deshalb mit 7 zu 5 Stimmen die Einreichung einer Kommissionsinitiative beschlossen, welche die Ausarbeitung eines entsprechenden Grundsatzbeschlusses oder entsprechender Gesetzesänderungen verlangt.

Die Kommissionsminderheit kann sich nicht vorstellen, mit welchen Kriterien die Gesetzgebung ergänzt werden könnte bzw. welche strengeren Kriterien die Bundesversammlung inskünftig anwenden soll. Es sei kaum möglich, generell-abstrakt weitere Kriterien zu definieren, die in der Praxis sinnvoll angewendet werden könnten. Auch die hier zur Diskussion gestellten Leitsätze seien dermassen abstrakt, dass sie im Einzelfall kaum weiterhelfen würden und keinen Mehrwert gegenüber der jetzigen Regelung in Artikel 75 BPR darstellten. Jede Volksinitiative stelle einen Einzelfall dar, der von der Bundesversammlung im Interesse der Stimmbürgerinnen und Stimmbürger nach bestem Wissen und Gewissen geprüft werden müsse. Die abstrakte Diskussion über Kriterien helfe hier nicht weiter und erwecke den Eindruck, man wolle die Volksrechte einschränken.

### **5.3 Keine „Durchsetzungsiniciativen“**

Die Lancierung von Volksinitiativen, welche die gesetzliche Umsetzung einer von Volk und Ständen angenommenen Verfassungsbestimmung auf Verfassungsstufe vorschlagen, bevor der Gesetzgeber die entsprechenden Arbeiten beendet hat, stellt einen Eingriff in die Gewaltenteilung dar. Wenn solche „Durchsetzungsiniciativen“ nicht nur gesetzliche Konkretisierungen enthalten, sondern auch der richterlichen Gewalt bei der Beurteilung des konkreten Einzelfalls keinen Raum zur Beurteilung

<sup>2</sup> In Anlehnung an: Tschannen, Pierre: Staatsrecht der Schweizerischen Eidgenossenschaft, 3. Aufl., Bern 2011, § 52 Rz. 45.

mehr lassen, dann verletzt eine solche Initiative nicht nur die Kompetenz der Legislative, sondern auch der Judikative.

Peter Uebersax sieht die integrale Zulässigkeit der Durchsetzungsinitiative in Frage gestellt, soweit damit unmittelbar anwendbares Gesetzesrecht auf Verfassungsstufe geschaffen werden soll. Dadurch wird dem Gesetzgeber kein Spielraum mehr gelassen, wodurch die verfassungsrechtliche Zuständigkeitsordnung durchbrochen wird. Uebersax ist deshalb der Auffassung, dass für die Ungültigerklärung einer Durchsetzungsinitiative eine vorherige Anpassung der Bundesverfassung nicht nötig sei, lasse sich doch die Unzulässigkeit des Volksbegehrens aus einer integralen Auslegung bestehenden Verfassungsrechts ableiten (Uebersax, Peter: Zur Zulässigkeit der Durchsetzungsinitiative – eine Einladung zur Reflexion. In: ZBl 115/2014 S. 600).

Die Kommission möchte nicht so weit gehen und solche Initiativen inskünftig ungültig erklären. Hingegen kann für die Behandlung solcher „Durchsetzungsinitiativen“ ein sinnvolleres Verfahren vorgesehen werden, indem im Parlamentsgesetz vorgesehen wird, dass die Fristen für die Behandlung einer Volksinitiative, welche eine Verfassungsbestimmung ändern will, deren Frist für die gesetzliche Umsetzung noch nicht abgelaufen ist, erst mit dem Ablauf dieser Frist zu laufen beginnen. Die Kommission ist sich durchaus bewusst, dass in der Folge Initiantinnen und Initianten allenfalls darauf verzichten, in ihren Initiativen eine Frist für die Umsetzung zu setzen. Aber allein schon dadurch wäre viel gewonnen, wäre dann doch die Bundesversammlung nicht mit kaum realistischen Umsetzungsfristen konfrontiert. Die Kommission hat deshalb mit 6 zu 6 Stimmen und Stichtentscheid der Präsidentin die Ausarbeitung einer entsprechenden Kommissionsinitiative beschlossen.

Die Kommissionsminderheit erachtet es als falsch, aufgrund eines einzigen Falles nun bereits neue Regeln vorzusehen. Die Behandlung von Volksinitiativen werde die Bundesversammlung immer wieder vor Herausforderungen stellen. Wenn bei jedem neuen Problem sogleich neue Verfahrensregeln geschaffen würden, führe dies zu einer Überregulierung der Volksrechte, vor welcher auch die Experten in den Anhörungen gewarnt hätten. Wenn man verhindern möchte, dass Gesetzestexte in die Verfassung geschrieben werden, dann müsste man die Gesetzesinitiative einführen. Deren Gültigkeitsprüfung würde die Bundesversammlung jedoch noch vor grössere Herausforderungen stellen als die heutige Prüfung der Verfassungsinitiativen. So müsste z.B. eine Überprüfung der Verfassungsmässigkeit von Gesetzesinitiativen vorgenommen werden.

## **5.4 Fakultative Vorprüfung von Volksinitiativen**

Artikel 69 des Bundesgesetzes über die politischen Rechte (BPR, SR 161.1) sieht eine Vorprüfung von Volksinitiativen vor Beginn der Unterschriftensammlung vor. Diese Vorprüfung beschränkt sich auf formelle Aspekte wie der Kontrolle der Unterschriftenlisten, der Titelseitlung und der sprachlichen Übereinstimmung der Initiativtexte. Angesichts der Probleme, welche neue Verfassungstexte bezüglich ihrer Übereinstimmung mit übergeordnetem Recht und auch hinsichtlich der korrekten Integration in die Verfassung stellen können, erachtet es die Kommission als sinnvoll, wenn sich Initiantinnen und Initianten vor Beginn der Unterschriftensammlung auch hinsichtlich der korrekten Formulierung ihres Textes beraten lassen könnten. So sollen Urheber und Urheberinnen von Volksinitiativen neu freiwillig eine auch die ma-



teriellen Aspekte beleuchtende Vorprüfung in Anspruch nehmen können. Nicht nur Aspekte wie die Einheit der Materie, sondern auch andere Auslegungsfragen können so frühzeitig thematisiert und gegebenenfalls noch entschärft werden.

Eine solche Vorprüfung liegt im Interesse aller Akteure: Initiativkomitees können das Risiko einer späteren Ungültigerklärung vermindern. Auch können sie eher vermeiden, dass ihr Begehren aus formalen Gründen angreifbar ist, wenn sie sich bei der Erarbeitung des Verfassungstextes gut beraten lassen. Die Behörden auf der anderen Seite werden dadurch weniger mit neuen Verfassungsbestimmungen konfrontiert, die nur schwer umsetzbar sind. Insbesondere aber kann eine solche Vorprüfung zu einer verbesserten kohärenten Verfassungsgebung beitragen. Wenn die Behörden Recht setzen, dann unterliegen die entsprechenden Entwürfe mehreren Qualitätskontrollen. Bei Volksinitiativen kann im Prinzip eine Einzelperson Normtexte schreiben, die direkt in der Verfassung Eingang finden können.

Es ist aber wichtig festzuhalten, dass diese Vorprüfung für alle Beteiligten unverbindlich ist: Zum einen müssen die Initiativkomitees die Empfehlungen der Behörden nicht berücksichtigen, und zum anderen müssen sich die Behörden bei der Beurteilung der Gültigkeit nicht an die in der Vorprüfung abgegebenen Empfehlungen halten. Die Initiativkomitees können sich also nicht in der Vorprüfung einen Persilschein ausstellen lassen; die Initiativen durchlaufen nach wie vor das normale Prüfungsverfahren. Anders als im vom Bundesrat in Umsetzung der Motionen 11.3486 und 11.3751 unterbreiteten Vorschlag (vgl. oben Ziff. 2.3.1) soll aber nicht vorgesehen werden, auf den Unterschriftenbögen einen Vermerk über das Ergebnis der Prüfung anzubringen. Diese Vorprüfung soll nicht zuhanden der Stimmberechtigten vorgenommen werden, sondern sie soll eine Dienstleistung für die Initiativkomitees sein, welche diese in Anspruch nehmen können oder nicht.

Die Kommission hat mit 7 zu 3 Stimmen und 1 Enthaltung eine Kommissionsinitiative beschlossen, wonach eine Änderung des Bundesgesetzes über die politischen Rechte ausgearbeitet werden soll, gemäss welcher die Initiativkomitees eine solche Vorprüfung in Anspruch nehmen können.

Die Kommissionsminderheit spricht sich gegen eine fakultative materielle Vorprüfung von Volksinitiativen aus. Eine solche Vorprüfung könnte nicht allein von der Bundeskanzlei vorgenommen werden, sondern es müssten verschiedene Experten aus dem Bundesamt für Justiz, der Direktion für Völkerrecht und der zuständigen Fachverwaltung beigezogen werden. Somit würde ein ressourcenaufwändiger Prozess in Gang gesetzt für ein Begehren, hinter dem vielleicht nur ein paar Einzelpersonen stehen. Es werden immer wieder Ideen für Volksinitiativen lanciert, die nie bis zur Volksabstimmung kommen. Heute wird dieses aufwändige Verfahren nur für Volksinitiativen betrieben, welche 100'000 Unterschriften auf sich vereinigen konnten. Es wäre zudem problematisch, wenn sich die Bundesversammlung für die Ungültigkeit einer Volksinitiative ausspricht, wenn diese bei der Lancierung von der Verwaltung als unbedenklich eingestuft worden ist. Schliesslich sei darauf hinzuweisen, dass ein in die gleiche Richtung gehender Vorschlag des Bundesrates in Umsetzung von Motionen des Parlamentes (vgl. oben Ziff. 2.3.1) in der Vernehmlassung überwiegend negativ aufgenommen wurde.

## 5.5

### **Publikation des indirekten Gegenentwurfs in den Abstimmungserläuterungen**

Indirekte Gegenentwürfe stellen ein bewährtes Mittel der Bundesversammlung dar, um auf Volksinitiativen, deren Umsetzung als problematisch angesehen wird, mit einer besseren Lösung auf Gesetzesebene reagieren zu können. Während Volksinitiativen einer Abstimmung von Volk und Ständen unterliegen, werden indirekte Gegenentwürfe im normalen Verfahren der Gesetzgebung erlassen, unterliegen also nur dann einer Volksabstimmung, wenn das Referendum dagegen ergriffen wird. Trotzdem spielen sie häufig in Abstimmungskämpfen zu Volksinitiativen eine wichtige Rolle, stellen sie doch eine Alternativlösung zur vorgeschlagenen Verfassungsänderung dar. Für die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger ist es daher wichtig, den Inhalt solcher Gegenentwürfe zu kennen. Hier könnte mehr Transparenz geschaffen werden, indem in den Abstimmungserläuterungen des Bundesrates der Normtext dieser Gegenentwürfe publiziert wird.

Es müsste klar gestellt werden, dass zwar nicht über diesen Text abgestimmt wird, aber dass die Bundesversammlung diesen Text als Alternative zum vorgeschlagenen Verfassungstext sieht. Dadurch könnte das Instrument des Gegenentwurfs aufgewertet werden. Häufig leistet die Bundesversammlung aufwändige Gesetzgebungsarbeit, deren Ergebnis jedoch im Getöse eines Abstimmungskampfes zu einer Volksinitiative nicht ganz einfach zu vermitteln ist und manchmal etwas untergeht. In den Abstimmungserläuterungen wird zwar regelmässig auf den indirekten Gegenentwurf Bezug genommen und es werden auch die entsprechenden Quellen angegeben. Wird der Gesetzestext jedoch zusätzlich abgedruckt, erlaubt dies den Stimmbürgerinnen und Stimmbürgern den direkten Vergleich mit dem vorgeschlagenen Verfassungstext.

Die Kommission hat deshalb mit 11 zu 0 Stimmen die Einreichung einer Kommissionsinitiative beschlossen, mit welcher im Bundesgesetz über die politischen Rechte ergänzt werden soll, dass die Gegenentwürfe in den Abstimmungserläuterungen des Bundesrates publiziert werden sollen.

## **Anhang: Parlamentarische Initiativen der SPK-SR**

### **15.XXX Pa.Iv. SPK-SR. Strengere Praxis bei der Anwendung bzw. Präzisierung der Kriterien zur Prüfung der Einheit der Materie bei Volksinitiativen**

Es ist der Entwurf für einen Bundesbeschluss oder für eine Änderung des Bundesgesetzes über die politischen Rechte auszuarbeiten, wonach die Bundesversammlung inskünftig bei der Prüfung der Einheit der Materie von Volksinitiativen strengere Kriterien anwendet. Dabei soll geprüft werden, ob mit einem Grundsatzbeschluss nach Art. 28 ParlG in Form eines einfachen Bundesbeschlusses oder eines dem fakultativen Referendum unterstellten Bundesbeschlusses eine Praxisänderung angekündigt werden soll, oder ob Art. 75 Abs. 2 des Bundesgesetzes über die politischen Rechte durch weitere geeignete, präzisere Kriterien ergänzt werden soll.

### **15.XXX Pa.Iv. SPK-SR. Fristen für Volksinitiativen, die eine Verfassungsbestimmung ändern wollen, deren Frist für die gesetzliche Umsetzung noch nicht abgelaufen ist**

Es ist der Entwurf für eine Änderung des Bundesgesetzes über die Bundesversammlung (Parlamentsgesetz) auszuarbeiten, wonach die Fristen für die parlamentarische Behandlung einer Volksinitiative, die eine Verfassungsbestimmung ändern will, deren Frist für die gesetzliche Umsetzung noch nicht abgelaufen ist, erst mit dem Ablauf dieser Frist zu laufen beginnen.

### **15.XXX Pa.Iv. SPK-SR. Fakultative, unverbindliche formell- und materiellrechtliche Vorprüfung von Volksinitiativen**

Es soll eine Änderung des Bundesgesetzes über die politischen Rechte ausgearbeitet werden, wonach die Initiativkomitees eine fakultative, unverbindliche formell- und materiellrechtliche Vorprüfung ihres Begehrens in Anspruch nehmen können.

### **15.XXX Pa.Iv. SPK-SR. Publikation von indirekten Gegenentwürfen in den Abstimmungserläuterungen des Bundesrates**

Es soll eine Änderung des Bundesgesetzes über die politischen Rechte ausgearbeitet werden, wonach in den Abstimmungserläuterungen des Bundesrates auch die Texte von Erlassen, welche die Bundesversammlung als indirekte Gegenentwürfe zu Volksinitiativen beschlossen hat, publiziert werden.